Vergaderjaar 2014–2015

34 125 Wijziging van de tekst van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen, zoals opgenomen in Besluit 2012/5; Genève, 13 december 2012

A/ Nr. 1 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 13 januari 2015.
De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 12 februari 2015.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2015

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 13 december 2012 te Genève tot stand gekomen wijziging van de tekst van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen, zoals opgenomen in Besluit 2012/5 (Trb. 2014, nrs. 31 en 47).

Een toelichtende nota bij het Protocol treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor het Europese deel van Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-34125-1
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

TOELICHTENDE NOTA

I. Algemeen

Op 24 juni 1998 kwam te Aarhus tot stand het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen (Trb. 1998, 287 en Trb. 1999, 212, hierna: het Protocol). Dit Protocol is voor het Europese deel van Nederland parlementair goedgekeurd en is op 29 december 2003 voor dat deel in werking getreden (zie Trb. 2004, 153).

Het Protocol heeft als doel de emissies van zware metalen, die zijn veroorzaakt door verbranding en industriële processen en die voor grensoverschrijdend atmosferisch transport over lange afstand vatbaar zijn en die belangrijke schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid en milieu hebben, te beheersen. Om dit doel te bereiken verplichten partijen zich onder meer tot het beperken van hun emissies van de zware metalen cadmium, kwik en lood, tot het toepassen van de beste beschikbare technieken en emissie-eisen voor bepaalde emissiebronnen van deze metalen en tot het nemen van productmaatregelen, zoals uitfasering van gelode benzine en maatregelen voor batterijen die kwik bevatten.
Het Protocol bevat zeven bijlagen. De bijlagen I, II, IV, V en VI hebben betrekking op aangelegenheden van procedurele en administratieve aard. De bijlagen III en VII zijn van aanbevelende aard.

Tijdens de 31ste zitting op 13 december 2012 van het Uitvoerend Orgaan bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Trb. 1980, 21 en 159, hierna: het Verdrag van 1979), zijn door de partijen bij het Protocol twee besluiten aangenomen (zie Trb. 2014, 31 en 47): Besluit 2012/5, dat het Protocol en de bijlagen II, IV, V en VI wijzigt, en Besluit 2012/6, dat bijlage III wijzigt.

Besluit 2012/5 voorziet onder meer in de volgende wijzigingen van de tekst van het *Protocol*:
- Het introduceren van een overgangstermijn voor toepassing van nieuwe grenswaarden voor stationaire bronnen voor bestaande partijen (artikel 3, lid 2 bis, en lid 2 ter).
- Het introduceren van de mogelijkheid van een flexibele overgangsbepaling voor nieuw toetredende partijen (artikel 3 bis).
- Het introduceren van een versnelde procedure voor inwerkingtreding van toekomstige wijzigingen van bijlagen van het Protocol (artikel 13).

In de artikelsgewijze toelichting zal nader op deze wijzigingen worden ingegaan.

Besluit 2012/5 en Besluit 2012/6 voorzien in de volgende wijzigingen van de *bijlagen*:
- Een aanpassing van de categorieën van stationaire bronnen (bijlage II).
- Het herzien en aanpassen van de beste beschikbare technieken (hierna: BBT) voor het beheersen van emissies van zware metalen en hun verbindingen (bijlage III).
- Een aanpassing aan het flexibele overgangsregime dat is geïntroduceerd voor nieuw toetredende partijen (bijlage IV).
- Het aanpassen van de bijlage met grenswaarden voor de beperking van emissies door belangrijke stationaire bronnen (bijlage V).
- Het aanpassen van de bijlage met maatregelen voor productiebeheer (bijlage VI).

Er wordt parlementaire goedkeuring gevraagd voor de wijzigingen van het Protocol, zoals opgenomen in Besluit 2012/5. De wijzigingen van de bijlagen uit Besluit 2012/5 en Besluit 2012/6 behoeven geen parlementaire

goedkeuring (zie Kamerstukken II 1999/2000, 27 054, nrs. 195 en 1, p. 6[1]), maar voor de volledigheid zal op de wijzigingen van de bijlagen in de artikelsgewijze toelichting ook kort worden ingegaan. De wijzigingen van het Protocol en van de bijlagen hebben geen gevolgen voor de Nederlandse wet- en regelgeving.

II.1 De wijzigingen van het Protocol

De aanleiding om het Protocol te wijzigen was tweeledig. Enerzijds bestond de ambitie het Protocol zodanig aan te passen dat meer landen partij worden, waaronder de landen ten (zuid-)oosten van de Europese Unie (hierna: EU), zoals Rusland, Georgië, Wit-Rusland en Oekraïne dat overigens het Protocol wel heeft ondertekend, maar nog niet heeft bekrachtigd. Deze aanpassing is gelukt door in het Protocol de flexibele overgangsbepalingen van artikel 3 bis toe te voegen. Anderzijds bestond de wens van minder uitstoot van zware metalen, waaronder kwik. Deze wens kon bij de onderhavige wijziging van het Protocol (nog) niet worden gerealiseerd. De eerste reden hiervoor is dat de wetgeving van de EU nauwelijks specifieke emissiegrenswaarden voor zware metalen kent. Het meeste is indirect geregeld via normen voor fijn stof en er bestond weinig draagvlak onder de EU-lidstaten om in het herziene Protocol strengere normen op te nemen dan in de EU-wetgeving. De inzet van Nederland was er op gericht om strengere eisen voor de uitstoot van kwik door kolengestookte energiecentrales in het Protocol op te nemen, zoals deze al in Nederlandse vergunningen worden toegepast, maar dit bleek niet haalbaar. De tweede reden is dat men de destijds lopende onderhandelingen over het mondiale kwikverdrag onder UNEP (VN Milieuprogramma) niet wilde verstoren, met name voor wat betreft het verbieden van bepaalde producten. Dit nieuwe kwikverdrag, het Verdrag van Minamata inzake kwik (Trb. 2013, 239), is inmiddels op 10 oktober 2013 te Kumamoto tot stand gekomen en dient nog ter parlementaire goedkeuring aangeboden te worden.
Bij de herziening van het «zware metalen»-Protocol is afgesproken dat er in de loop van 2014 wordt bezien wat er aanvullend op het Verdrag van Minamata via een nieuwe herziening van het Protocol kan worden bereikt.

II.2 Artikelsgewijze toelichting

De belangrijkste wijzigingen die in het Protocol zijn aangebracht, worden hieronder toegelicht.

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In het tiende lid van dit artikel wordt de definitie van «nieuwe stationaire bron» aangepast, teneinde te voorkomen dat Partijen reeds gemaakte afspraken met bedrijven moeten openbreken door het in werking treden van de onderhavige wijziging.
Een nieuw twaalfde lid wordt ingevoegd met een definitie van het Protocol.

[1] Wijzigingen van het Protocol behoeven in Nederland parlementaire goedkeuring. Wijzigingen van de bijlagen I, II, IV, V en VI, die kunnen worden beschouwd als zijnde van uitvoerende aard, behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen niet de goedkeuring van de Staten-Generaal. Wijzigingen van de bijlagen III en VII, die ingevolge artikel 12 van aanbevelende aard zijn, behoeven geen parlementaire goedkeuring.

Artikel 3 Basisverplichtingen

In artikel 3 worden een nieuw lid 2 bis en een nieuw lid 2 ter toegevoegd. Deze toevoeging maakt het voor bestaande partijen onder voorwaarden mogelijk om de toepassing van gewijzigde grenswaarden voor bestaande en nieuwe stationaire bronnen gedurende een termijn van twee jaar na inwerkingtreding van die gewijzigde grenswaarden uit te stellen. Zo wordt voorkomen dat bedrijven die reeds (investerings)verplichtingen zijn aangegaan, daar op terug moeten komen, met de nodige financieel nadelige consequenties van dien.

Artikel 3 bis Flexibele overgangsregelingen

Deze wijziging betreft het invoegen van een nieuw artikel 3 bis, dat partijen bij het Verdrag van 1979, die tussen 1 januari 2014 en 31 december 2019 partij worden bij het Protocol, onder de voorwaarden daar genoemd, de mogelijkheid biedt om hun implementatie van de best beschikbare technieken en de grenswaarden van bestaande stationaire bronnen via een flexibel overgangsmechanisme te realiseren. Zij dienen dit dan wel aan te geven in hun instrument van ratificatie. Partijen kunnen tot uiterlijk 31 december 2030 gebruik maken van het flexibele overgangsmechanisme. Zoals in paragraaf II.1 van deze toelichting al is opgemerkt, is dit flexibele overgangsmechanisme met name bedoeld om de toetreding tot het Protocol voor landen (zuid-)oostelijk van de EU aantrekkelijker te maken.

Artikel 7 Verslaglegging

Dit artikel regelt de informatieverplichtingen van partijen aan het Uitvoerend Orgaan van het Verdrag van 1979. De wijziging voorziet in een uitbreiding van de te geven informatie. Zo moeten partijen die gebruik maken van de alternatieve mogelijkheden in artikel 3, tweede lid, onder (b), (c) of (d), van het Protocol om andere emissiereductie strategieën toe te passen, informatie over deze strategieën vastleggen. Daarbij dient dan ook te worden aangegeven de wijze hoe door de strategieën wordt voldaan aan de emissieplafonds.

Artikel 13 Bijlagen

In dit artikel wordt door de toevoeging van de nieuwe leden 5 bis en 5 ter de procedure voor het aanvaarden van wijzigingen van de bijlagen II, IV, V en VI gewijzigd. Het betreft hier een modernisering van de wijzigingsprocedure, die hiermee in lijn is gebracht met vele andere verdragen, zoals het op 22 mei 2001 tot stand gekomen Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigde stoffen (Trb. 2001, 132).

Wijzigingen van de bijlagen II, IV, V en VI die nu worden overeengekomen dienen door de partijen namelijk expliciet te worden aanvaard (dit wordt «*opt-in*» genoemd), volgens het huidige artikel 13, derde lid. Met de wijziging van artikel 13 kunnen partijen in de toekomst kiezen tussen de tot nu toe gebruikelijk *opt-in*-procedure en de in lid 5 ter beschreven nieuwe procedure, de *opt-out*-procedure. Deze *opt-out*-procedure houdt kort gezegd in dat een partij stilzwijgend akkoord kan gaan met de inwerkingtreding van een wijziging voor die partij. Voor een partij die gebruik maakt van de *opt-out* bestaat echter de mogelijkheid om een wijziging niet te aanvaarden. Een partij kan namelijk binnen één jaar na de kennisgeving over de betreffende wijziging aan de depositaris mededelen dat deze wijziging niet wordt aanvaard. Wordt door een partij deze mededeling niet gedaan, dan is binding aan de wijziging het automatische

gevolg. Het *opt-out*-mechanisme is efficiënter en flexibeler dan het *opt-in*-mechanisme zoals dat in het huidige Protocol geldt.
Het nieuwe lid 5 bis bepaalt dat voor de partijen die deze *opt-out*-procedure hebben aanvaard, de in lid 5 ter beschreven wijzigingsprocedure zal gelden. Aangezien Nederland bij het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen al gehouden is aan een *opt-out*-regime[2] en bij de herziening van het Protocol inzake Persistent Organische Stoffen ook voor *opt-out* heeft gekozen[3], zal ook met betrekking tot het «zware metalen»-Protocol worden gekozen voor de moderne versie, de *opt-out*. Nederland zal daarom met verwijzing naar lid 5 bis verklaren de *opt-out*-procedure, zoals beschreven in lid 5 ter, te aanvaarden.

Artikel 15 Bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring en toetreding

Er wordt een derde lid aan artikel 15 toegevoegd, op grond waarvan staten of organisaties voor regionale economische integratie in hun akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding moeten aangeven wanneer zij zich niet willen binden aan de nieuw toegevoegde procedures van artikel 13, lid 5 ter, voor wijziging van de bijlagen II, IV, V en VI.

III. Bijlagen

Zoals in paragraaf I van deze nota is toegelicht behoeven de wijzigingen van de bijlagen geen parlementaire goedkeuring. Deze wijzigingen vinden echter hun oorsprong in de wijzigingen van het Protocol zelf; daarom volgt hieronder ten overvloede een korte omschrijving van de bijlagen en de aanpassingen.

- *Bijlage I* bevat de opsomming van zware metalen genoemd in artikel 3, eerste lid, van het Protocol (cadmium, lood en kwik) met het referentiejaar voor de emissiereductieverplichting. Deze bijlage wordt niet gewijzigd.
- *Bijlage II* bevat categorieën van stationaire bronnen waarvoor drempelwaarden gelden. Aan categorie 5 wordt «silico- en ferromanganese legeringen» toegevoegd.
- *Bijlage III* bevat de BBT (beste beschikbare technieken) voor de beperking van de emissie van zware metalen en verbindingen daarvan door in bijlage II vermelde categorieën van bronnen. Deze bijlage wordt ingevolge Besluit 2012/6 in zijn geheel vervangen en aangepast.
- *Bijlage IV* bevat een tijdpad voor het bereiken van grenswaarden en de toepassing van de BBT voor nieuwe en bestaande bronnen. Deze bijlage wordt aangepast aan het flexibele overgangsregime dat is geïntroduceerd voor nieuw toetredende partijen.
- *Bijlage V* bevat grenswaarden voor de beperking van emissies door belangrijke stationaire bronnen. Deze bijlage wordt aangepast: in de nieuwe bijlage wordt een onderscheid gemaakt tussen grenswaarden voor de Verenigde Staten van Amerika en voor de overige partijen. Op deze manier wordt aangesloten bij het Gotenburg Protocol[4], waarin dit onderscheid ook wordt gemaakt.

---

[2] Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen; Stockholm, 22 mei 2001
(Trb. 2001, 132); Kamerstukken II, 2001/2002, 28 111 (R 1706), nr. 1/142.

[3] Wijziging van de tekst van het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen, zoals opgenomen in Besluit 2009/1; Genève, 18 december 2009 (Trb. 2010, 258 en Trb. 2011, 142); Kamerstukken II, 2011/2012, 33 155, nr. A/1.

[4] Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, met bijlagen; Gotenburg, 30 november 1999 (Trb. 2000, 66 en Trb. 2001, 164).

- *Bijlage VI* bevat maatregelen voor beheersing van de producten, waaronder loodbenzine en kwikhoudende batterijen. De termijn voor het nemen van de maatregelen ten aanzien van loodbenzine is aangescherpt: een partij moet op het moment van inwerkingtreding van het Protocol voor die partij, hieraan voldoen, hetgeen in de rede ligt nu het gebruik van dergelijke benzine reeds op grote schaal is stopgezet.
- *Bijlage VII* bevat richtsnoeren voor maatregelen inzake productiebeheer. Deze bijlage wordt niet gewijzigd.

IV. Verhouding tot EU-regelgeving

Het Protocol werd in 1998 ook voor de Europese Gemeenschap ondertekend. Thans zijn de Europese Unie, als rechtsopvolger van de Europese Gemeenschap, en de EU-lidstaten partij bij het Protocol.
Het Protocol draagt bij tot het bereiken van de doelstellingen van het milieubeleid van de EU. Dit is vastgelegd in artikel 191 van het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (zie Trb. 2008, 51). Volgens het vierde lid van dit artikel zijn zowel de EU als de lidstaten bevoegd internationale overeenkomsten te sluiten op milieuterrein. De wijzigingen van het Protocol zullen dan ook zowel door de EU-lidstaten als door de EU worden geratificeerd.

Zoals in paragraaf II.1 van deze toelichting is aangegeven kent de EU-wetgeving nauwelijks specifieke emissiegrenswaarden voor zware metalen; het meeste is indirect geregeld via normen voor fijn stof. Daarin is ook aangegeven dat de normen in het gewijzigde Protocol niet verder gaan dan hetgeen nu voor emissies van zware metalen al in EU-regelgeving is opgenomen.

V. Koninkrijkspositie

De wijziging van het Protocol zal voor wat het Koninkrijk betreft, evenals het Protocol en het Verdrag van 1979, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.
Het Verdrag van 1979 en het Protocol zijn indertijd niet goedgekeurd voor de toenmalige Nederlandse Antillen. Uitbreiding van het Verdrag van 1979 en van het Protocol tot het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en aanvaarding van de wijziging van het Protocol voor dat deel van Nederland zijn dus niet aan de orde.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders